

法国政府机构

上海人民出版社

法 国 政 府 机 构

上 海 人 民 出 版 社

法国政府机构

本书编写组编

上海人民出版社出版

(上海绍兴路5号)

新华书店上海发行所发行 上海市印十二厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 5.5 字数 122,000

1978年1月第1版 1978年1月第1次印刷

统一书号: 3171·361 定价: 0.47元

内部发行

编者说明

一、本书系根据中外文书籍和报刊中有关法国政府机构材料编辑而成。

二、编辑本书，是为了解法国资产阶级政府机构提供一些资料。法国政府机构中各个部门的设置经常变动，政党的组成、合并以至政党名称也常有改变，希读者注意。书后附有法兰西第五共和国宪法全文，以及第五共和国历届政府主要人员名单。

三、参加本书编写工作的有：复旦大学国际政治系和复旦大学资本主义国家经济研究所的部分教师、复旦大学国际政治系1975届部分工农兵学员。

四、本书系内部读物，请勿公开引用。书中内容如有错误和不妥之处，希读者批评指正。

《法国政府机构》编写组

1977年1月

目 录

一、法国资产阶级共和政体的演变	1
二、共和国总统	8
(一) 总统的权力	9
(二) 总统的办事机构	16
(三) 总统选举制度	17
三、政府	23
(一) 政府的组成	23
(二) 总理和政府职能以及同总统的关系	26
(三) 总理府、部长办公厅和文官制度	31
四、议会	37
(一) 议会职权以及议会同政府的关系	37
(二) 议会两院的组织和活动	43
(三) 议会两院议员的选举	49
五、中央政府各部	55
(一) 内政部	55
(二) 掌玺、司法部	58
(三) 外交部	59
(四) 国防部	65
(五) 经济和财政部	70
〔附〕计划局 法兰西银行和其他“国有化”企业	

(六) 其他各部	77
(1) 国民教育部	
(2) 工业和研究部	
(3) 商业和手工业部	
(4) 农业部	
(5) 外贸部	
(6) 装备和住宅部	
(7) 运输部	
(8) 邮电部	
(9) 劳工部	
(10) 公共卫生部	
(11) 退伍军人部	
(12) 文化事务部	
(13) 生活质量部	
(14) 海外省和海外领地部	
(15) 合作部	
六、地方政府	83
(一) 地方政府机构	83
(二) 中央的控制和地方的权限	85
(三) 巴黎市和巴黎大区	87
〔附〕 经济发展大区	
七、司法机关	92
(一) 普通法院	92
(二) 行政法院	95
(三) 争议法庭	97
(四) 特别高等法院	99
八、政党	100
(一) 法国政党制度和党派概况	100
(二) 戴高乐党	107
(三) 共和党	114
(四) 社会党	119
(五) 法国共产党	126
九、法兰西共同体	132
〔附〕 原法兰西共同体成员国家	
附录一 法国宪法(第五共和国)	136
附录二 第五共和国历届政府主要成员变动情况	161

一、法国资产阶级共和政体的演变

法国即法兰西共和国，位于欧洲西部。面积五十五万一千二百多平方公里。人口五千二百多万，大约百分之九十是法兰西人，少数民族有布列塔尼人、巴斯克人、科西嘉人等。多数信奉天主教。居民说法语。

法国的封建社会长达一千余年。1789年爆发资产阶级革命，推翻波旁封建王朝，建立了资产阶级国家。恩格斯说过，“法国是这样一个国家，在那里历史上的阶级斗争，比起其他各国来每一次都达到更加彻底的结局；因而阶级斗争借以进行、阶级斗争的结果借以表现出来的变换不已的政治形式，在那里也表现得最为鲜明。法国在中世纪是封建制度的中心，从文艺复兴时代起是统一的等级君主制的典型国家，它在大革命时期粉碎了封建制度，建立了纯粹的资产阶级统治，这种统治所具有的典型性是欧洲任何其他国家所没有的。而奋起向上的无产阶级反对占统治地位的资产阶级的斗争在这里也以其他各国所没有的尖锐形式表现出来。”（为马克思：《路易·波拿巴的雾月十八日》第三版写的序言）

法国资产阶级革命从1789年开始，经过八十多年的革命与反革命、复辟与反复辟、前进与倒退的激烈斗争，资产阶级政体（指国家政权的构成形式），除两次封建王朝复辟外，经过君主立宪制、帝制和共和制的多次反复变换，直到1875年才最后确立起资产阶级共和政体。从1792年宣布建立的法兰西第一共和

国到 1958 年,存在过四个共和国,按照 1958 年宪法建立的共和国称为法兰西第五共和国。但政体形式尽管多次变换,法国仍是资产阶级专政的国家。

1789 年 8 月 27 日,法国资产阶级在革命中发表了《人权及公民权宣言》(简称《人权宣言》)。宣言宣布“私有财产神圣不可侵犯”和“自由、平等、博爱”的资产阶级原则,肯定了资产阶级享有的自由平等,确认资产阶级对劳动人民的统治。1791 年,资产阶级宣布建立君主立宪政体,1792 年建立第一共和国。1793 年建立的雅各宾政权,对封建反动势力实行严厉专政,有力地打击了反革命复辟活动。1799 年拿破仑执政,不久宣布成立帝国,加强中央集权,改革封建政权机构,颁布民法典、商法典和刑法典,从各方面扩大和完备了资产阶级国家机器。这是一次以帝制形式出现的大资产阶级专政。1814 年和 1815 年,波旁王朝两次复辟,逃亡贵族回到法国,疯狂地进行反攻倒算,出现历史的暂时倒退。1830 年的七月革命,推翻了封建复辟王朝,以金融贵族为代表的一部分大资产阶级篡夺了革命果实,建立君主立宪政体即“七月王朝”。1848 年二月革命建立了第二共和国,工业资产阶级和其他有产阶级同金融贵族共同参政,“使资产阶级的统治成为更加全面的统治”。(马克思:《1848 年至 1850 年的法兰西阶级斗争》) 1851 年 12 月,路易·波拿巴发动政变,解散资产阶级议会,一年后称帝,建立了第二帝国。1870 年 9 月,法国在普法战争中失败,第二帝国被推翻,成立了第三共和国。

1871 年 3 月 18 日法国工人阶级起义,建立了世界上第一个无产阶级政权——巴黎公社。巴黎公社革命是当时法国国内社会矛盾和阶级矛盾日益尖锐的结果,是无产阶级推翻资产阶级统治、建立无产阶级专政的第一次演习。法国资产阶级在血

腥镇压公社以后，就进一步采取反革命两手，强化资产阶级专政。1875年，国民议会先后制订了《参议院组织法》、《国家政权机关组织法》和《国家政权机关相互关系法》，这三个宪法性文件构成了1875年宪法（即第三共和国宪法）。这个宪法规定法国为议会制共和国，以法律形式巩固了资产阶级的全面统治。按照这个宪法的规定，议会由两院组成；设立总统作为国家元首，由议会两院选举产生；政府由议会中拥有多数席位的政党或政党联盟组成，对议会负责，但总统仍有较大权力。这种议会制共和政体是“资本主义所能采用的最好的政治外壳”（列宁：《国家与革命》），它是资产阶级专政的一种形式，又是掩饰资产阶级专政的遮盖布，具有很大的欺骗性。

第三共和国的建立，标志着法国资产阶级议会制政治体制的完全确立。但资产阶级统治得到全面巩固之时，也是资产阶级统治开始衰落腐朽之时。恩格斯在1892年曾经指出：“只是在现在，在第三共和国时代，资产阶级作为一个整体，掌握了政权达二十年以上；而它已经显露出衰落的鲜明征兆了。”（《社会主义从空想到科学的发展》英文版导言）

第三共和国一直存在到第二次世界大战爆发。1940年6月，德国法西斯侵占法国，贝当政府投降，至此，第三共和国覆灭。

1944年，法国全境肃清了纳粹占领军，以戴高乐为首的临时政府迁回国内。戴高乐是法国资产阶级政治代表，1940年德国法西斯入侵时在雷诺政府中任国防部次长，贝当投降前夕，他出走到伦敦，发起“自由法国”运动（后改为“战斗法国”运动），1943年6月在阿尔及利亚成立“法兰西民族解放委员会”，1944年6月改组为法兰西共和国临时政府，任政府首脑。临时政府迁回巴黎后，戴高乐等人同当时的主要政党——人民共和党、社

会党、共产党^①之间，环绕着制订新宪法以及在战后确立什么样的资产阶级政治体制问题，发生激烈争论。戴高乐等人极力强调要限制议会，加强总统和政府权力，反对恢复过去的议会制，后者则主张完全恢复过去的议会制形式。

1945年10月，法国临时政府通过公民投票选出制宪议会，制订新宪法草案，戴高乐由于政见分歧而辞去了临时政府首脑职务。1946年4月，制宪议会通过了一个一院制的宪法草案，该草案在5月举行的公民投票中被否决。1946年6月产生的第二届制宪议会另行起草宪法，终于通过了一个三党（人民共和党、社会党、共产党）妥协的草案，并于1946年10月经公民投票通过，即第四共和国宪法，成立了法兰西第四共和国。

第四共和国宪法仍确定法国为议会制共和政体。议会由国民议会和共和国参议院组成。国民议会权力较大。国民议会有权决定法律、预算，同意宣战，认可总统所批准的国际条约等，并可会同共和国参议院选举总统。国民议会决定政府的组成。总理虽由总统提名，但总理提出的政府组织名单及政府施政纲领，必须得到国民议会的绝对多数票通过批准；国民议会以绝对多数票通过对政府的不信任案或以绝对多数票否决政府提出的信任案，政府就要辞职，即所谓“倒阁权”。

宪法所确立的这种议会制体制，由于国民议会权限较大，又由于法国资产阶级的政党众多，在议会中没有能够形成一个足够多数的大政党，所以历届政府只能是几个政党勉强联合的结果。要组成一个得到议会多数通过的政府既不容易，而各政党一旦分裂或出现意见分歧，就会产生政府危机。在第四共和国

^① 本书中出现的共产党一词，均指法国共产党，该党现为修正主义领导集团所控制，已蜕变为资产阶级议会党，即法修。

存在的十一年半中,法国政府象走马灯似的更换了二十届,如果把第四共和国成立以前的几届临时政府也算在内,则为二十五届政府。^①每届政府执政时间平均不过六个月,其中最长的不过一年多,最短的只有两天。

第二次世界大战后在法国出现的这种资产阶级典型的议会制体制,只是资产阶级在一定阶级力量对比条件下的一种统治形式,可是法共修正主义领导集团鼓吹“议会道路”,竭力吹捧第四共和国宪法是什么“属于所有政党的宪法”,“每个人从那里都可以找到一些他所捍卫的东西”。他们幻想利用这部宪法所确立的议会制,在政府中谋取一官半职,搞“和平过渡”,完全抹杀了它的阶级实质。

五十年代以来,法国垄断资本、特别是那些新兴工业部门中大垄断财团的实力有了很大发展。国内政治、经济危机日益加深,阶级矛盾更加尖锐,法国垄断资产阶级迫切要求对内加强集中,对外要求扩大经济利益,摆脱美国控制,竭力主张建立一个稳定的和强有力的政权来推行内外政策。1954年11月,第四共和国国民议会通过了宪法修正案,确定了国民议会授权总理组织政府只需简单多数票通过,同时又扩大总统和共和国参议院

① 戴高乐(1944.9.9—1945.11.6)、戴高乐(1945.11.21—1946.1.20)、古安(1946.1.29—1946.6.11)、皮杜尔(1946.6.13—1946.12.13)、勃鲁姆(1946.12.16—1947.1.16)、拉马迪埃(1947.1.21—1947.11.19)、舒曼(1947.11.24—1948.7.19)、马里(1948.7.26—1948.8.28)、舒曼(1948.9.2—1948.9.7)、克耶(1948.9.11—1949.10.4)、皮杜尔(1949.10.26—1950.6.24)、克耶(1950.7.2—1950.7.4)、普利文(1950.7.13—1951.2.28)、克耶(1951.3.10—1951.7.10)、普利文(1951.8.11—1952.1.7)、富尔(1952.1.20—1952.2.29)、比内(1952.3.8—1952.12.23)、梅耶(1953.1.6—1953.5.21)、拉尼埃(1953.6.27—1954.6.12)、孟戴斯—弗朗斯(1954.6.19—1955.2.5)、富尔(1955.2.23—1955.11.29)、摩勒(1956.2.1—1957.5.21)、布歇—莫努里(1957.6.12—1957.9.30)、盖伊阿(1957.11.5—1958.4.16)、弗林姆兰(1958.5.13—1958.5.28)。

的权力。1958年3月通过的宪法修正案，进一步扩大了行政权力，简化了解散议会和修改宪法的程序。但是对宪法条文的多处局部修改，仍不能满足垄断资产阶级的需要。在这种情况下，长期以来主张加强总统权力、反对议会制体制的戴高乐，重新被任命为总理，组织政府。

在国内外阶级矛盾日益尖锐的情况下，1958年5月13日，法国驻阿尔及利亚殖民军将领马絮等公开叛乱，全国处于分崩离析的状态。6月1日，国民议会授权戴高乐组织政府，并授予他为期六个月的全权来处理阿尔及利亚问题和制订新宪法。

1958年制订的新宪法，在戴高乐主持下，由蓬皮杜、德勃雷等人负责起草工作。早在1946年6月16日，正当法国各党派围绕制订第四共和国宪法争论不休时，辞职不久的戴高乐在诺曼第半岛的贝叶发表演说，就系统地提出过关于改革国家体制的主张。他说：“行政权应该由超越各党派的国家元首授予政府。这个国家元首由包括全体议员在内的范围更广的选举团选举，他既是法兰西联邦的总统，又是共和国的总统。国家元首对不受议会约束的人员的任命，应负完全责任。他应当任命各部部长，当然首先是任命应该负责指导政府的政策和工作的总理。应由国家元首颁布法律和公布法令，因为对于整个国家来说，法令和法律是约束全体公民的。国家元首应主持政府会议，在政府中起一个民族所不能中断的延续作用。应由国家元首对偶发的政治事件做裁决；他或者通过政府会议来正常地行使这种职权，或者在巨大变动时期由全国投票表决他的最高决定。在国家处于危急时期，国家元首有责任保证国家的独立和批准法国签订的条约。”1949年9月29日，戴高乐在埃皮纳发表演说，重申他在贝叶演说中的看法，强调“行政权力决不能从立法权力中产生出来，甚至间接地也不行”，认为“议会应当是这样一种议会，那就

是说,它应当制订法律和控制政府,但它不应当由它自己直接地或通过中间机构管理国家”。戴高乐在贝叶等地阐述的主张,就是制订1958年宪法的基本思想。1958年宪法的主要特点是大大扩大了总统权力和行政权力,并从这一点出发,重新调整了总统、政府和议会的关系。

1958年宪法把共和国总统确认为“保证”国家权力的正常行使和国家持续性的“仲裁人”,国家独立、领土完整、遵守共同体协定和条约的“保证人”。在政府同议会的关系上,议会仍然存在,形式上仍有权通过法律、监督政府,政府向议会负责,但是总统任命总理和组织政府,议会职权受到总统和政府的种种限制。这样,1958年宪法所确立的政治体制,既不同于第三和第四共和国的那种议会制,也不同于美国那种总统制,戴高乐称之为“既是议会制,又是总统制”。

1958年9月28日,新宪法草案经公民投票通过,开始了法兰西第五共和国时期。自第五共和国成立以来,法国资产阶级各派政治力量环绕着“体制”问题曾进行了长期的争论。戴高乐派及其支持者坚持维护总统地位和第五共和国宪法,“从根本上反对任何滑向议会制的倾向”;反对党则谴责“新体制”是“独裁制”,呼吁修改宪法,缩小总统特权,恢复议会制。资产阶级各反对党曾在国民议会中、在历次选举中,发动过多次斗争,企图改变体制,但都没有成功。

二、共和国总统

法兰西第五共和国总统是国家元首。现由普遍、直接选举产生,任期七年。自1958年宪法实施以来,先后担任过第五共和国总统的有夏尔·戴高乐、乔治·蓬皮杜^①和1974年5月当选的现任总统瓦莱里·吉斯卡尔·德斯坦。

按照1958年法国宪法所确立的第五共和国政治体制,同第三、第四共和国比较起来,最显著的特点就在于总统权限的大大扩大。对此,戴高乐曾说过:“宪法的主要特点之一,就是它真正地使共和国总统成为法国的元首和向导。如果没有这一特点,的确,宪法就会变得同过去一样。”^②1962年10月的宪法修改,把总统由间接选举改为普选产生,进一步加强了总统地位。戴高乐甚至认为:由于总统由普选产生,“选举总统的人民已经把国家不可分割的权力完全赋予总统。除了由总统授予并维护的权力以外,不存在任何其他的权力”。^③第五共和国总统是法国资产阶级行使国家权力的“中心”。

① 夏尔·戴高乐第一任总统任期是1959年1月9日至1965年12月27日;第二任总统任期是1965年12月28日至1969年4月28日辞职止。乔治·蓬皮杜总统任期是1969年6月20日至1974年4月20日去世止。

② 1962年10月4日的电视广播演说。

③ 1964年1月31日在记者招待会上的讲话。

(一) 总统的权力

第五共和国宪法赋予总统以行使国家权力的“保证人”和“仲裁人”的地位。宪法第五条规定：“共和国总统要确保宪法得到遵守。总统通过仲裁，保证公共权力机构正常行使职权和国家的持续性。共和国总统是国家独立、领土完整、遵守共同体协定和条约的保证。”

为了保证总统行使权力，宪法还赋予他一系列重大职权：

(1) 任免总理、组织政府。宪法第八条规定：“共和国总统任命总理。总统根据总理提出的政府辞职要求解除总理职务。”“共和国总统根据总理的提议任免政府其他成员。”这一规定，改变了第四共和国关于议会组织政府的体制，而把组织政府的权力交给了总统。

(2) 任命文武官员。宪法第十三条规定：“共和国总统任命国家的文职人员和军职人员。”凡属“行政法院成员、勋级会总裁、大使和特使、审计院的审计官、省长、驻海外领地政府代表、将级军官、大学校长、中央行政机构负责人都在内阁会议上任命。”总统还可以按组织法规定的条件，把任命权委托给有关人代行。总统还任命九名宪法委员会中的三名成员，其中包括宪法委员会主席。

(3) 主持内阁会议和签署法令。宪法第九条规定：“共和国总统主持内阁会议。”内阁会议讨论和决定政府的各项重要方针政策。内阁会议决定的法令和命令，都须经总统签署，由总理或必要时由有关部长进行副署。但总统对决议不负政治上责任，如果受到国民议会弹劾，由副署的总理和有关部长承担责任；反之，总统如果不同意国民议会的弹劾案，他可以解散国民议会，

重新举行选举。

(4) 颁布法律。 宪法规定，议会通过法律，法律的公布权属于总统(第三十四条、第十条)。在议会通过法律并送交政府的十五天之内，总统还有权要求议会对该项法律或其中某些条款进行重新审议，议会不得拒绝。

(5) 发布咨文。 宪法第十六条规定，总统可用向议会宣读咨文的方式，直接要求推行某些政策。咨文宣读后，议会不得对咨文进行任何辩论。例如 1961 年，戴高乐总统宣布实行宪法第十六条规定的“紧急措施”，1962 年宣布就批准关于阿尔及利亚独立的埃维昂协议举行的公民投票等重大事件，都是用咨文方式进行的。总统用咨文决定政策，成了总统进行直接立法的一种方式。

(6) 司法权。 总统在司法方面的权力，是以所谓“司法独立”的“保证人”资格出现的(宪法第六十四条)。总统担任最高司法会议主席，并通过最高司法会议对法官的任命和纪律进行监督。此外，总统还拥有赦免权。

(7) 军事权。 在国防事务方面，“共和国总统为武装部队的统帅。总统主持最高国防会议和国防委员会。”(宪法第十五条)。1964 年的一项法令又赋予总统有唯一使用法国战略核力量的权力。

(8) 外交权。 在外交事务方面，宪法给予总统以更多的自由和权力。“共和国总统派遣驻外大使及特使，并接受外国大使及特使。”(宪法第十四条)。在第四共和国时期，除非总理同意，总统才可以单独接见外国国家元首，否则必须要有总理或其他官员在场；总统不能直接与外国签订条约，只能按议会要求签订事先拟定好的条约。第五共和国宪法则规定“共和国总统谈判并批准条约。任何旨在缔结无需批准的国际协定的谈判，应通知

共和国总统。”(第五十二条)。总统直接掌握着外交事务的活动。在英国数次申请加入“欧洲经济共同体”的谈判中，法国总统都是直接代表法国出席有关国家的高级会议，亲自作出决定的。

第五共和国总统权力的加强，突出表现在：总统拥有解散国民议会的权力，举行公民投票的权力和行使宪法第十六条中规定的“根据形势需要采取必要的措施”的非常权力。总统在行使这些权力时不受任何副署的约束。

关于解散国民议会的权力。

按照宪法第十二条的规定，当政府同国民议会发生冲突时，总统在同总理及议会两院议长磋商后得宣布解散国民议会，重新举行选举。但大选后，总统在一年之内不得再行解散国民议会。1962年10月，戴高乐总统通过当时的总理蓬皮杜向议会提出修改宪法原第六和第七条，将总统由间接选举改为由选民直接投票产生的议案，遭到议会弹劾。蓬皮杜政府辞职，但是戴高乐总统宣布解散国民议会，并把该项议案直接提交公民投票决定。投票通过后，又在1962年11月重新选举产生的国民议会中得到通过。

关于举行公民投票的权力。

所谓举行公民投票权，就是总统有权越过议会，把某些重要法案直接提交公民投票决定的权力。这是第五共和国政治体制的一个重要特点。在1946年宪法中虽也有公民投票的规定，但这一程序只适用于修改宪法时进行，而且只是在宪法修改草案未获议会通过的情况下才考虑使用。而事实上，从1946年宪法颁布起到1958年第五共和国宪法生效时为止，没有举行过一次公民投票。戴高乐上台执政后，不仅特别强调使用公民投票来取得支持，加强总统地位，而且使用公民投票的范围从修改宪法扩大到一切有关公共权力机构组织方面的问题。第五共和